

ISSN 1392-6195

JURISPRUDENCIJA
Mokslo darbai
2006 3(81); 91–98**NACIONALINIS TEISINIS DISKURSAS DĖL ADMINISTRACINIO PROCESO****Doc. dr. Virgilijus Valančius**

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Civilinio proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 93
Elektroninis paštas vvalancius@lvat.lt*

Dr. Rimvydas Norkus

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Civilinio proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 93
Elektroninis paštas rnorkus@lvat.lt*

Pateikta 2006 m. sausio 16 d., parengta spausdinti 2006 m. vasario 27 d.

Santrauka. Straipsnis skirtas kai kurioms Lietuvos administracinio proceso problemoms ir galimiams jų sprendimo būdams aptarti. Pateikiami pasiūlymai, diskutuojama nacionalinio administracinio proceso klausimais. Autoriai stengiasi atskleisti teismo, kaip centrinės proceso figūros, vaidmenį nagrinėjant administracines bylas. Analizuojamos teismo aktyvumą lemiančios priežastys ir tokio aktyvumo ribos, aptariamas teismo santykis su byloje dalyvaujančiais asmenimis, jų procesinių teisių ir pareigų pasiskirstymas.

Atsižvelgdami į nacionalinio administracinio proceso plėtrą autoriai siūlo įtvirtinti teismo ir proceso šalių bendradarbiavimo principą. Kartu nagrinėjamos šio principo išraiškos galimybės: teismo pareiga su šalimis apsvarstyti bylą faktiniu ir teisiniu aspektais, procesinių staigmenų draudimas, taikių susitarimų skatinimas ir kt.

Pagrindinės sąvokos: administracinis procesas, teismo vaidmuo, bendradarbiavimo principas.

IVADAS

Probleminė situacija. Šiuo metu galiojantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ), nors ir įtvirtina aktyvų teismo vaidmenį administraciniame procese, tačiau palieka atvirą klausimą dėl tokio aktyvumo ribų ir jo raiškos formų. Viena vertus, administraciniame, kitaip nei civiliniame, procese visada susiduriama su poreikiu apsaugoti viešąjį interesą byloje, pasireiškiantį *inter alia* administravimo subjektų veiklos teisėtumo užtikrinimu. Kita vertus, negalima paneigti ir dispozityvumo elemento administraciniuose teisiniuose santykiuose ir iš jų kylančių subjektyvių teisių gynbai skirtame administraciniame procese. Todėl būtina surasti optimalų teismo ir byloje dalyvaujančių asmenų tarpusavio teisių ir pareigų pasiskirstymo modelį, užtikrinantį, kad būtų išsamiai ištirtos visos sprendimui priimti reikšmingos aplinkybės, o atsako-

mybė už proceso eigą būtų tinkamai paskirstyta bylos šalims ir teismui.

Be to, dabartinis Lietuvos administracinio proceso teisinis reglamentavimas nėra pakankamai orientuotas į socialinės taikos atkūrimą tarp ginčo šalių. Pavyzdžiui, teisinę diskusiją skatina taikos sutarties instituto nacionaliniame administraciniame procese nebuvimas: ar vien į tiesos nustatymą orientuotas administracinio proceso modelis patenkina šiuolaikinės visuomenės poreikius?

Straipsnyje nagrinėjama teismo padėtis administraciniame procese ir jo santykis su byloje dalyvaujančiais asmenimis. Kadangi administracinis procesas Lietuvoje yra nauja teisės šaka, minėtos problemos mūsų šalies teisės moksle nebuvo plačiau nagrinėtos. Būtinybė įvertinti teismo vaidmenį administraciniame procese tampa itin aktuali šiuo metu, nes vyksta naujo Administracinio proceso kodekso rengimo darbai. Nuo 2003 m. dirba

darbo grupė, rengianti Administracinio proceso kodekso projektą. Todėl straipsnyje nagrinėjami ir galimi teismo vaidmens pokyčiai priėmus naują teisės aktą.

Tiriamasis straipsnio objektas. Teismo vaidmuo, jo santykis su byloje dalyvaujančiais asmenimis ir galimi tokių santykių pokyčiai Lietuvos administraciniame procese.

Straipsnio tikslas. Ištirti teismo ir šalių teisių bei pareigų paskirstymą šiuolaikiniame Lietuvos administraciniame procese.

Straipsnio uždaviniai. 1. Įvertinti, ar teisinis reglamentavimas bei teismų praktika ganėtinai aiškiai atskleidžia teismo vaidmenį nagrinėjant administracines bylas; 2. Atskleisti problemines teismo ir byloje dalyvaujančių asmenų santykių sritis, pabandyti surasti egzistuojančių problemų priežastis; 3. Remiantis užsienio valstybių patirtimi pasiūlyti konkrečius teismo ir proceso šalių bendravimo modelius, pateikti teisės normų tobulinimo rekomendacijas.

Straipsnio hipotezė. Teismo ir šalių bendradarbiavimas administraciniame procese yra tinkama priemonė užtikrinti tiesos nustatymą bei spartų socialinės taikos atkūrimą.

Taikytos metodikos apibūdinimas. *Pasitelkus sisteminės analizės* metodą administracinio proceso teisinis reguliavimas vertinamas atsižvelgiant į visuomenės pokyčius, analizuojama pakitusi administracinio proceso, kaip valstybės ir piliečio santykių reguliavimo priemonės, funkcija, sistemiškai vertinamas teisinis reguliavimas bei jo atspindys praktikoje. *Lyginimo* metodo taikymą lėmė universalus poreikis tiek Lietuvoje, tiek užsienio valstybėse užtikrinti veiksmingą administracinių ginčų sprendimo mechanizmą. Todėl siekiant tobulinti teisinį reglamentavimą mūsų šalyje svarbu įvertinti padėtį kitose valstybėse. Šiuo metodu Lietuvos teisinis reguliavimas ir jo taikymas lygintas su užsienio valstybių patirtimi. *Analizės* metodu nagrinėjami konkretūs teismo ir šalių bendradarbiavimo principo raiškos būdai.

Iš empirinių metodų paminėtini *stebėjimo* metodas, taikytas straipsnio autoriams tiesiogiai dalyvaujant ir stebint administracinių teismų veiklą Lietuvoje, taip pat *dokumentų analizės* metodas, taikytas tiriant oficialius dokumentus (Lietuvos, užsienio valstybių, tarptautinių institucijų teisės aktus, teismų proceso baigiamuosius aktus, kitus procesinius dokumentus).

1. TEISMO VAIDMUO DABARTINIAME LIETUVOS ADMINISTRACINIAME PROCESU

1.1. Oksfordo universiteto profesorius Adrianas A. S. Zuckermanas kiekvienos valstybės teismo proceso pranašumus ir trūkumus analizuoja trimis požiūriais arba, jo paties žodžiais tariant, trimis dimensijomis: tiesos dimensija, laiko dimensija ir sąnaudų dimensija. Pastarosios dvi dimensijos susijusios su teismo proceso trukme ir teisingumo vykdymo sistemai skiriamomis bei bylai išnagrinėti reikalingomis sąnaudomis. Tuo tarpu tiesos dimensija apibūdina, kaip teismas išsiaiškina faktus ir šiems nustatytiems faktams taiko teisės normas. Nors neegzistuoja joks „supertestas“, kuris padėtų atsa-

kyti, ar sprendimas byloje yra teisingas, tačiau įmanoma nustatyti, ar procesinės priemonės, suteikiamos teismui ir bylos šalims procese, yra pakankamos, kad užtikrintų protingą tikimybę tiesai byloje nustatyti [1, p. 1–5]¹. Kaip bus nustatyta ir ar apskritai bus nustatyta tiesa byloje, daugiausia priklauso nuo to, kokių vaidmenį procese atliks teismas. Todėl ir aptariant nacionalinį teisinį diskursą dėl administracinio proceso pirmiausia reikia atsakyti į klausimą, koks vaidmuo tokiaame procese tenka ar turėtų tekti teismui.

1.2. Lietuvos įstatymų leidėjas, 2000 m. rugsėjo 19 d. priimdamas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą (toliau – ABTĮ) pakeitimo įstatymą [2], kartu pagrįstai atsisakė taikyti Civilinio proceso kodeksą (toliau – CPK) visais atvejais, kurių ABTĮ nereglementuoja. Pagal galiojančio ABTĮ 1 straipsnio 2 dalį administracinis teismas vadovaujasi CPK normomis tik tais atvejais, kai tai tiesiogiai nurodo ABTĮ. Tokia įstatymų leidėjo pozicija visiškai pagrįsta, nes administracinio proceso principai dažnai prieštarauja civilinio proceso principams, o automatiškas jų perėmimas, esant ABTĮ spragai, dažnai reikštų, kad administracinio proceso tikslai nėra įgyvendinami. Kaip minėta, administraciniame, kitaip nei civiliniame, procese visais atvejais susiduriama su viešuoju interesu. Viešojo administravimo institucijų veiksmų teisėtumu yra suinteresuoti ne tik asmenys, kuriems taikoma konkreti viešojo administravimo subjekto priemonė. Tai kartu reiškia ir visos visuomenės interesą.

1.3. Tenka apgailestauti, kad įstatymų leidėjas, atsisakydamas taikyti CPK ABTĮ nesureglamentuotiems teisiniams santykiams, administracinio proceso teisinį reglamentavimą paliko nebaigtą ir neišsamų. Įstatymų leidėjui tenka pareiga sunorminti procesą valstybiniuose teismuose. Tai turi ypač didelę reikšmę ginčų viešojo administravimo srityje nagrinėjimui, nes administracinės justicijos esminė funkcija yra užtikrinti asmenų teisinę apsaugą nuo neteisėtų viešojo administravimo institucijų veiksmų (neveikimo). Todėl įstatymų leidėjas privalo kiek įmanoma išsamiau, nepalikdamas spragų, kodifikuoti ginčų viešojo administravimo srityje nagrinėjimo procesą. Išsamus teisinis ginčų viešojo administravimo srityje nagrinėjimo proceso reglamentavimas yra ir teisinio tikrumo bei teisinio aiškumo principų įgyvendinimo išraiška. Jeigu įstatymų leidėjas sąmoningai ar nesąmoningai pats nereglementuoja administracinio proceso teisinių klausimų, teismui neišvengiamai tenka užduotis užpildyti įstatymų leidėjo paliktas spragas aiškinant teisę, siekiant užtikrinti efektyvaus teismo proceso funkcionavimą. Tačiau akivaizdu, kad toks teisės tobulinimo būdas trunka pernelyg ilgai, be to, dėl skirtingų sprendimų priėmimo pavojaus yra nerekomenduotinas ir negali pasiekti rašytinių teisės normų patikimumo [3].

1.4. Dabartinis teisinis reglamentavimas nėra išsamus ir nepateikia aiškos nuostatos dėl teismo vaidmens

¹ Nors šias dimensijas Adrianas A. S. Zuckermanas naudojo nagrinėdamas skirtingų valstybių civilinius procesus, mūsų nuomone, jos sėkmingai galėtų būti taikomos ir administraciniam procesui apibūdinti.

Lietuvos administraciniame procese. Viena vertus, ABTĮ 81 straipsnis įpareigoja teismą nagrinėjant administracines bylas aktyviai dalyvauti tiriant įrodymus, nustatant visas bylai svarbias aplinkybes ir visapusiškai, objektyviai jas iširti. Kita vertus, ši norma nepateikia atsakymo į klausimą, koks vaidmuo turėtų tekti teismui įrodinėjimo procese (pripažinkime, nuo šio instituto daugiausia priklauso faktinių bylos aplinkybių išsiaiškinimas), kokios yra administracinio teismo atliekamos viešosios administracijos kontrolės ribos ir apskritai teismo aktyvumo ribos. Nors įstatymas nesuteikia teismui įgaliojimų vertinti ginčijamą administracinę aktą bei veiksmus (neveikimą) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik patikrinti jų teisėtumą (ABTĮ 3 str. 2 d.), lieka neaišku, ar tai atlikdamas teismas turėtų būti saistomas šalių apibrėžtomis ginčo ribomis, ar galėtų savo iniciatyva tirti aplinkybes, kuriomis šalys nesiremia, ar galėtų peržengti pareikštus reikalavimus, pavyzdžiui, panaikinti ne tik skundžiamą, bet ir su juo susijusį administracinį aktą ir pan. Dalį problemų mėginama spręsti pasitelkus administracinių teismų praktiką. Štai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vienoje iš bylų aiškindamas teismo, kaip įrodinėjimo subjekto, padėtį nurodė: „pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 4 dalį įrodymus pateikia šalys ir kiti proceso dalyviai, tačiau teismas šalių pateiktais įrodymais nėra ribojamas ir turi galimybę bylai reikšmingus įrodymus išsireikalauti savo iniciatyva. Todėl įrodymų nepakankamumu teismo sprendimas turėtų būti grindžiamas tik tais atvejais, kai nei šalių pateiktų, nei teismo iniciatyva surinktų įrodymų pagrindu nepavyksta įrodyti egzistuojant bylai reikšmingas aplinkybes“ [4]. Administracinių teismų praktika krypsta ir ta linkme, jog bylą nagrinėjantis teismas *ex proprio motu* gali tirti, ar nebuvo peržengta skundžiamą administracinį aktą priėmusio subjekto kompetencija ir ar nebuvo iš esmės pažeista akto priėmimo tvarka. Štai vienoje iš bylų Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pripažino norminį administracinį aktą pagal jo priėmimo tvarką neteisėtą nurodymas, jog „viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o bet kokie viešojo administravimo subjektų veiksmai ar sprendimai, priimti viršijant nustatytą kompetenciją, pripažįstami neteisėtais“. Ir nors šioje byloje šalys klausimo dėl norminio administracinio akto priėmimo tvarkos pažeidimų nekėlė, buvo pažymėta, kad galimas įgaliojimų neturinčio subjekto norminio administracinio akto priėmimas reiškia, jog toks norminis administracinis aktas apskritai negalėjo būti priimtas. Todėl norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, būdamas įstatymu įpareigotas nustatyti visas bylai svarbias aplinkybes ir visapusiškai, objektyviai jas iširti (ABTĮ 81 str., 89 str. 1 d. 2 p., 114 str. 1 d.), turi teisę patikrinti, ar norminio administracinio akto priėmimo tvarka atitinka aukštesnės galios teisės aktus [5]. Tokia praktika aiškiai orientuoja administracinius teismus būti aktyvius procese ir neapsiriboti vien šalių pateiktų argumentų ir įrodymų vertintojo funkcija. Vis dėlto aktyvus teisėjo

vaidmuo jokių būdu nereiškia jo pareigos visais atvejais kelti versijas, jas įrodinėti ar paneigti siekiant nustatyti, ar neegzistuoja kokios nors papildomos šalių nenurodytos aplinkybės, galinčios turėti įtakos skundžiamo administracinio akto teisėtumui, jeigu nurodytų aplinkybių visuma nesuponuoja tokios tikimybės. Savo reikalavimų ir atsikirtimų faktinį pagrindą suformuluoja pačios šalys (ABTĮ 22 str. 2 d. 6 p.), o jų nenurodytų aplinkybių tyrimas ir vertinimas reikalingas tik tada, kai yra tvirtas pagrindas manyti, kad egzistuoja tokios aplinkybės ir kad jos galėtų nulemti teismo sprendimą byloje. Beje, tai nėra vien šio straipsnio autorių nuomonė [6, p. 695].

1.5. Kitaip nei civilinėse bylose, visos administracine tvarka nagrinėjamos bylos yra susijusios su ypatingu poreikiu apsaugoti viešąjį interesą byloje. Šį poreikį lemia tai, kad teisinio santykio, iš kurio kyla ginčas, šalys, nėra lygiateisiai subjektai. Privaloma tokio santykio šalis yra valstybė (savivaldybės), kuri, veikdama per savo institucijas, įstaigas ar atskirus pareigūnus, imperatyviais savo sprendimais (lot. *acte juris imperii*) vienašališkai išsprendžia teisinę padėtį. Dažniausiai privatus asmuo negali pasirinkti, dalyvavauti ar ne administraciniame teisiniame santykyje (mokesčių, socialinių draudimo įmokų mokėjimas ir kt.), arba yra priverstas pats inicijuoti tokių teisinių santykių atsiradimą tam, kad galėtų įgyvendinti tam tikrą savo teisę (užsiimti licencijuojama ūkine veikla, gauti leidimą ir pan.). Tik ginčui pasiekus administracinį teismą, šalys įgyja lygias procesines teises, t. y. administravimo subjektas praranda galimybę vienašaliu sprendimu nulemti ginčo baigtį. Galima sutikti su Vokietijos profesoriumi Dieteru Lorenzu, kuris administracinį procesą apibūdina kaip teisminę valstybinės veiklos korekciją (vok. *die gerichtliche Korrektur staatlichen Handelns*) [7, p. 4]. Aktyviau administracinio teismo vaidmens poreikis sietinas ir su viešojo administravimo subjektų veiklai taikomu teisėtumo principu, be kita ko, reiškiančiu, kad administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais (Viešojo administravimo įstatymo 4 str. 1 d. 1 p.). Žmogaus teisių apsaugos reikalavimai lemia, kad proceso rezultatas administracinėje byloje turi kuo mažiau priklausyti nuo šalies sugebėjimo ginti savo interesus administraciniame teisme, o teismo sprendimas turi kuo labiau atitikti tarp šalių realiai susiklosčiusius teisinius santykius bei jiems taikytinas teisės normas.

Vis dėlto vien teismas, kad ir koks aktyvus jis būtų, nesugebės nustatyti tiesos, jei į šį procesą nebus įtrauktos ginčo šalys. Tik pačios šalys geriausiai išmano ginčo faktines aplinkybes bei paprastai disponuoja įrodymais joms patvirtinti. Be to, tai yra šalių procesas dėl jų teisių, nors jo baigtimi suinteresuota ir visa visuomenė. Taigi būtina surasti optimalų teismo ir šalių santykio modelį bei jiems tinkamai paskirstyti teises, pareigas ir atsakomybę už proceso baigtį. Panagrinėkime, koks vaidmuo galėtų tekti teismui ir koks galėtų būti teismo bei byloje dalyvaujančių asmenų santykis rengiamame Administracinio proceso kodekse.

2. GALIMI TEISMO IR ŠALIŲ SANTYKIŲ POKYČIAI NAUJAJAME ADMINISTRACINIO PROCESO KODEKSE

2.1. Neabejotina, kad ir priėmus naująjį Administracinio proceso kodeksą teismas privalės išlaikyti jam suteiktą aktyvų vaidmenį. Tačiau, kitaip nei galiojančiame ABTĮ, siektina aiškiai apibrėžti tokio aktyvumo ribas. Pirmiausia, jei to reikalauja silpnesnės šalies interesų apsauga ar viešasis interesas, pirmosios instancijos teismui suteiktina teisė viršyti pareikštus reikalavimus, t. y. patenkinti reikalavimus daugiau nei buvo pareikšta, taip pat priimti sprendimą dėl reikalavimų, kurie nebuvo pareikšti, tačiau yra tiesiogiai susiję su pareikšto reikalavimo dalyku ir pagrindu. Antra, jeigu pareiškėjas pareikštų vieną iš įstatymuose numatytų alternatyvių reikalavimų, pirmosios instancijos teismas, nustatęs, jog tenkinti pareikštą reikalavimą nėra pagrindo, galėtų savo iniciatyva esant pagrindui taikyti įstatymų numatytą alternatyvų pareiškėjo teisių ar teisėtų interesų gynimo būdą. Trečia, jeigu pareiškėjo nurodytu pagrindu skundas negalėtų būti patenkintas, tačiau nagrinėdamas bylą teismas nustatytų kitas aplinkybes, dėl kurių skundas gali būti patenkintas, teismas skundą visiškai arba iš dalies patenkintų. Nurodytų teismo teisių visuma padėtų realiai apginti asmens teises byloje, jei šalis pasirinko netinkamą savo pažeistų teisių gynimo procesinę formą, pavyzdžiui, ginčijo ne tą administracinį aktą, kuris jai turėjo teisinių pasekmių, pasirinko ne tą reikalavimo pagrindą ir pan. Aišku, šiomis teisėmis teismas turėtų naudotis ne visais atvejais, o tik tada, kai to reikalauja viešasis interesas ir kai pati šalis paprastai dėl teisių žinių stokos ar kitų aplinkybių nesugeba savo teisių tinkamai apginti.

2.2. Šiandien daugumoje Europos šalių į piliečio ir valstybės santykių nebežiūrima kaip į siekį išsaugoti valstybės valdžią. Priešingai, dėmesio centre vertinant piliečio ir valstybės santykių atsидuria žmogaus teisių apsauga nuo galimo valstybės piktnaudžiavimo [8, p. 9]. Šiuolaikinėse teisinėse valstybėse administracinės justicijos esminė funkcija yra užtikrinti asmenų teisinę apsaugą nuo neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų ar neveikimo. Tai lemia, jog administraciniame procese asmuo negali būti bylos nagrinėjimo objektas. Priešingai, administraciniame procese viešojo administravimo subjekto veiksmus skundžiantis asmuo yra vienas centrinių proceso dalyvių, nes būtent jo teisių apsaugai ir yra sukurtas toks teisminės gynybos mechanizmas. Demokratinis valstybės režimas turėtų lemti ir demokratišką teismo ir byloje dalyvaujančių asmenų santykių procese. Neabejotina, kad teismui ir toliau turėtų tekti uždavins vadovauti procesui, nes pirmiausia teismas yra atsakingas už sprendimo priėmimą byloje². Ta-

čiau tiek teismo, tiek šalių tikslas procese turėtų būti bendras, t. y. ginčo išsprendimas ir konflikto pašalinimas, todėl į teismo ir byloje dalyvaujančių asmenų santykių turėtų būti žvelgiama per bendradarbiavimo prizmę. Realiai egzistuojanti, o ne vien deklaruojama teismo ir šalių kooperacija neabejotinai prisidėtų prie tiesos nustatymo procese ir užtikrintų spartesnę proceso eigą. Tarp šalių ir teismo neturėtų egzistuoti priešprieša, teismas privalo padėti šalims įgyvendinti jų procesines teises, o šios – procese elgtis sąžiningai. Tačiau teismas neturi tapti ir kurios nors proceso šalies „draugu“, bendradarbiauti tik su kuria nors viena šalimi arba stoti jos pusėn. Bendradarbiavimo pareiga turėtų reikšti bendras teismo ir šalių pastangas realiai išspręsti socialinį konfliktą, pašalinti iš socialinės tikrovės egzistuojančią problemą.

2.3. Kokiais būdais galėtų būti įgyvendinamas teismo ir byloje dalyvaujančių asmenų bendradarbiavimas?

2.3.1. Teismo ir šalių diskusija

Nekyla abejonių, kad visais bylos nagrinėjimo metu kylančiais teisiniais ir faktiniais klausimais teismas turėtų išklausti šalių nuomonę. Tai užtikrintų, kad jokios esminės faktinio ar teisinio pobūdžio aplinkybės nebus paliktos nesvarstytos. Dabartinės mūsų šalies procesinės nuostatos, reglamentuojančios tiesioginį bylos nagrinėjimą teisme, pagal kurias teismas, nagrinėdamas bylą, privalo ištirti byloje įrodymus (ABTĮ 79 str. 2 d.), bei draudimas grįsti sprendimą įrodymais, kurie nebuvo ištirti teismo posėdyje (CPK 14 str. 2 d., ABTĮ 4 str. 6 d.), yra nepakankamos, nes reglamentuoja vien tiesioginį įrodymų tyrimą ir nedraudžia teismui sprendimą grįsti teisinio pobūdžio argumentais, dėl kurių nuomonė teismo posėdyje nebuvo išsakyta. Be abejo, tiek administraciniame, tiek ir kituose teismo procesuose galioja principas *iura novit curia*, todėl tik teismas gali atlikti galutinę faktinių aplinkybių kvalifikaciją ir išdėstyti ją priimame sprendime (ABTĮ 87 str. 4 d. 4 p., CPK 270 str. 4 d. 4 p.). Tačiau atkreipdamas šalių dėmesį į kylančius teisinio pobūdžio klausimus teismas tik labiau užtikrintų šalių teisę būti išklaustoms, nes ši teisė apima ne vien galimybę teikti įrodymus, bet ir pareikšti nuomonę dėl kitų bylos nagrinėjimo metu kylančių klausimų. Pavyzdžiui, Vokietijos administracinių teismų tvarkos 104 straipsnis aiškiai nurodo, kad teismo posėdžio pirmininkas privalo su byloje dalyvaujančiais asmenimis apvarstyti bylą faktiniu ir teisiniu aspektais [9, p. 105]. Teisinėje literatūroje ši nuostata vertinama kaip įpareigojanti administracinį teismą su šalimis surengti „teisinio pobūdžio diskusiją“ dėl bylos aplinkybių [10, p. 1246]. Tokios diskusijos metu teisėjas turėtų paaiškinti šalims vienos ar kitos nuostatos prasmę, aiškiai apibrėžti įrodinėjimo dalyką byloje, nurodyti, kurias aplinkybes jis laiko teisiškai reikšmingomis ir reikalingomis įrodyti, o kurios bylos baigčiai neturės įtakos. Savo nuomonę dėl atitinkamos faktinės aplinkybės vertinimo ir jos reikšmės bylos išsprendimui, dėl ginčui išspręsti taikytinų teisės normų parinkimo, jų aiškinimo turėtų išsakyti ir šalys. Aišku, tokios diskusijos pobūdis neišvengiamai skirsis priklausomai nuo to, ar bylą spres advokatai, ar šalys savo interesus gins be profesionalių tei-

² Tuo tikslu naujajame Administracinio proceso kodekse siūlytina aiškiai nurodyti: „Posėdžio pirmininkas turi rūpintis tinkamu, visapusišku, nepertraukiamu ir kuo greitesniu bylos išnagrinėjimu, šio Kodekso nustatyta tvarka imtis priemonių šalims sutaikyti, išaiškinti šalių, trečiųjų asmenų ir jų atstovų pagal įstatymą procesines teises ir pareigas bei padėti įgyvendinti savo teises, šalinti iš nagrinėjimo teisme visa tai, kas nesujusę su nagrinėjama byla“.

sininkų pagalbos. Teisėjas turėtų būti daug aktyvesnis, jei advokatai nedalyvauja, nes teisinę padėtį byloje savo klientui turėtų išaiškinti pats advokatas.

2.3.2. Procesinių staigmenų draudimas

Siūlytina kiek įmanoma labiau vengti netikėtumo veiksnio. Kitaip tariant, įgyvendinant bendradarbiavimo principą turi būti užkirstas kelias netikėtiems teismo sprendimams. Remiantis šandien Lietuvos teismuose vyraujančią praktiką, teismo požiūrį į vieną ar kitą bylos aplinkybę, jos reikšmę ginčo išsprendimui, į tam tikro įrodymo įrodomąją vertę ar net galimybę ginčiui taikyti vieną ar kitą teisės normą bylos dalyviai paprastai sužino perskaitę galutinį teismo sprendimą. Tai visiškai suprantama, jei visos aplinkybės, kuriomis grindžiamas teismo procesinis sprendimas, būna išnagrinėtos teismo posėdyje ir šalys dėl jų būna išdėstiusios savo nuomonę. Tačiau neretai šalis toks sprendimas labai nustebina, nes į ginčo teisinį santykį teismas vertina tokiu aspektu, kurio proceso dalyviai neižvelgė ir kuris teismo posėdyje buvo visiškai nesvarstomas. Pasitaiko, kad šalys bylos nagrinėjimo metu įrodinėja, jų nuomone, byloje taikytinos teisės normos hipotezėje užfiksuotas aplinkybes, o teismas sprendimą grindžia visai kita teisės norma. Pavyzdžiui, išnagrinėjus bylą iš esmės byla nutraukiama, nes paaiškėja, kad skundas priimtas praleidus nustatytus padavimo terminus, o pareiškėjas neprašė termino atnaujinti (ABTĮ 101 str. 6 p.), nors teismo posėdyje galimas termino praleidimo klausimas nebuvo iškeltas. Iš tiesų įstatymo nustatytų skundo padavimo terminų laikymasis yra viena iš teisės kreiptis į teismą tinkamo įgyvendinimo sąlygų, kurios buvimą teismas turi tikrinti *ex officio*. Jeigu šios sąlygos nesilaikoma ir tai nustatoma jau iškėlus administracinę bylą, atsiranda pagrindas bylą nutraukti. Tačiau tai jokių būdu nereikia, kad teismas tai turi daryti „slapta“, neišdėstęs šalims savo abejonių dėl galimo kreipimosi į teismą termino praleidimo. Pirmiausia šalys gali turėti skirtingą nuomonę dėl termino eigos pradžios ar jo skaičiavimo taisyklių (ABTĮ 66, 67 str.). Be to, jeigu pareiškėjas įsitikina, kad procesinį kreipimosi į teismą terminą praleido, gali iškart prašyti šį terminą atnaujinti nurodydamas svarbias jo praleidimo priežastis (ABTĮ 34 str.). Tas pats pasakytina ir kitais atvejais, pavyzdžiui, kai teismas sprendimu keičia ginčo santykio teisinę kvalifikaciją, kurią buvo nurodžiusios šalys, kai nustato, jog pareiškėjas pasirinko netinkamą procesinį savo teisių gynimo mechanizmą (pareiškė skundą netinkamam atsakovui arba ginčijo ne tą administracinį aktą ir pan.). Teismas sprendime neturi siekti „nustebinti“ šalį netikėtu posūkiu byloje, o matydamas tiek materialinio, tiek procesinio pobūdžio bylai reikšmingas aplinkybes, į kurias šalys neatkreipė dėmesio, pirmiausia turėtų išdėstyti savo nuomonę ir sudaryti šalims sąlygas pateikti savo argumentus bei įrodymus šiai nuomonei patvirtinti arba paneigti. Pagal Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo praktiką procesinių staigmenų draudimas yra teisės būti išklausytam sudedamoji dalis, neleidžianti, kad ginčo baigtis būtų nulemta bylos nagrinėjimo metu nesvarstytų faktinių arba teisinių aplinkybių, į kurias šalis neatkreipė ir neturėjo atkreipti dėmesio [11, p. 574]. Šiuo tikslu rengiamame

Lietuvos administracinio proceso kodekse siūlytina įtvirtinti imperatyvią nuostatą, pagal kurią „aplinkybėmis, į kurias šalis akivaizdžiai neatkreipė dėmesio, teismas, administracinį ginčą ikiteismine tvarka nagrinėjančios institucijos ir viešojo administravimo subjektai savo sprendimus gali grįsti tik sudarę galimybę šalims pasisakyti dėl šių aplinkybių“. Kaip matyti, šia norma siekiama užkirsti kelią netikėtiems sprendimams tiek teismo, tiek ginčo ikiteisminio nagrinėjimo stadijoje, tiek viešojo administravimo procesuose. Kita vertus, toks teisinis reglamentavimas jokių būdu nereikia, kad teismas privalės išdėstyti savo išankstinę nuomonę dėl bylos baigties. Galutinis įrodymų vertinimas ir faktinių aplinkybių teisinis kvalifikavimas atliekamas teismo sprendime (ABTĮ 87 str. 4 d.). Tačiau matydamas, kad tam tikra aplinkybė yra teisiškai reikšminga, o šalys jos neižvelgė, teismas privalėtų atkreipti byloje dalyvaujančių asmenų dėmesį ir sudaryti sąlygas pateikti įrodymus šiai aplinkybei patvirtinti arba paneigti. Lygiai taip pat teismas turėtų nurodyti, jog tam tikra aplinkybė, kuria remiasi šalys, nėra teisiškai reikšminga, nes įtakos bylos baigčiai neturės. Toks nurodymas galėtų būti grindžiamas ir proceso ekonomiškumo idėja: kam gaišinti tiek teismo, tiek šalių laiką, eikvoti energiją ir patirti sąnaudas įrodymams rinkti, jiems tirti, jeigu galiausiai tai neturi įtakos priimant sprendimą byloje. Pažymėtina, kad tokius nurodymus duodantis teisėjas jokių būdu neturėtų būti apkaltintas šališkumu byloje. Teismo nuomonės dėl tam tikros faktinės aplinkybės ar teisės normos galimos įtakos bylos baigčiai išdėstymas atskleidžia teismo ir šalių bendradarbiavimo, proceso koncentruotumo ir ekonomiškumo idėją ir nereikia teismo suinteresuotumo bylos baigtimi. Tačiau ir pats teisėjas turėtų būti ganėtinai atidus ir neišsakyti savo išankstinės nuomonės dėl bylos baigties, kad nesudarytų šalims pagrindo manyti jį esant šališką.

2.3.3. Taikių susitarimų skatinimas

2.3.3.1. Teismas turėtų skatinti šalį baigti ginčą taikos sutartimi. Šiuo metu Administracinių bylų teisenos įstatymas taikos sutarties instituto nacionaliniame administraciniame procese nenumato ir tai laikytina svarbiu šio įstatymo trūkumu. Tokį teisinį reglamentavimą galėjo lemti neteisingas požiūris į galimybių disponuoti materialinėmis teisėmis viešojo administravimo srityje apimtį. Taikos sutartis yra dispozityvumo principo išraiška, o būtina prielaida kiekvienai sutarčiai, taigi ir taikos sutarčiai sudaryti yra galėjimas disponuoti tuo objektu, dėl kurio susitariama. Kadangi administracinėje teisėje vyrauja imperatyvus teisinio reguliavimo metodas, taikos sutarties priešininkai galėtų teigti, jog teisės normos viešojo administravimo subjektams įsakmiai nurodo vienintelį galimą sprendimo variantą, taigi ir tartis tarsi nėra dėl ko. Be to, viešojo administravimo subjektus saisto teisėtumo principas. Todėl galimas teiginys, kad jei administracinis aktas yra neteisėtas, jis ir taip privalo būti panaikintas, o jei dėl jo teisėtumo abejonių nekyla, jis tiesiog paliekamas galioti. Be abejo, privatinėje teisėje taikos sutarties panaudojimo erdvė yra platesnė nei viešojoje teisėje, nes yra platesnės ir dispozityvumo principo ribos. Tačiau nereikia pamiršti, kad

administraciniai teisiniai santykiai yra labai įvairūs, todėl galima surasti sričių, kuriose sudaryti taikos sutartį būtų ne tik įmanoma, bet net ir labai pageidautina. Pirmia, teismų praktikoje pasitaiko situacijos, kai realus ginčas administracinėje byloje vyksta ne tarp pareiškėjo (privataus asmens) ir atsakovo (jis visais atvejais yra viešojo administravimo subjektas), o tarp pareiškėjo ir trečiojo suinteresuoto asmens, kuris taip pat yra privatus asmuo. Pavyzdžiui, išduotą leidimą statybai ginčija būsimą statybą nepatenkintas kaimynas, todėl faktiškai besiginčijančios šalys yra du privatus asmenys. Jeigu šie privatus subjektai susitaria taikiai išspręsti konfliktą ir toks susitarimas neprieštarauja imperatyvioms įstatymo normoms, nepažeidžia kitų asmenų teisių bei teisėtų interesų, nei teismas, nei administravimo institucija neturėtų tokiam susitarimui prieštarauti. Antra, dažnai įstatymai viešojo administravimo subjektui suteikia tam tikras diskrecijos ribas. Neperžengdama šių ribų institucija gali priimti sprendimą savo nuožiūra, tačiau, savaime suprantama, laikydamasi suteiktos diskrecijos įgyvendinimo taisyklių, t. y. vertindama tik įstatymo nustatytus kriterijus ir neatsižvelgdama į kriterijus, kurie nėra teisiškai reikšmingi. Taigi gali būti įmanomi keli sprendimai, kurie iš principo visi yra teisėti, tačiau privačiam subjektui labiau pageidautinas yra tik vienas iš jų. Veikdama ne imperatyvaus nurodymo pagrindu, o turėdama sprendimo priėmimo laisvę viešojo administravimo institucija galėtų eiti į kompromisą ir susitarti, kad savo diskrecijos teisę įgyvendins dar kartą arba įvertins papildomas aplinkybes, kurios galėtų būti reikšmingos priimančiam sprendimui. Trečia, kai kurie ginčai savo esme yra privataus teisinio pobūdžio, nors jų nagrinėjimas ir priskirtas administracinių teismų kompetencijai. Pavyzdžiui, bylų dėl žalos, padarytos neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais ar neveikimu, viešojo administravimo srityje nagrinėjimas (ABTĮ 15 str. 1 d. 3 p.). Būtų sunku pagrįsti, kodėl taikus susitarimas galimas nagrinėjant bylą dėl žalos atlyginimo bendrosios kompetencijos teismuose (pažymėtina, kad ten bylos šalimi taip pat gali būti valstybė arba savivaldybės) ir draudžiamas administraciniuose teismuose. Juolab kad Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymas [12] atskirais atvejais leidžia susitarti dėl tam tikrų institucijų veiksmais padarytos žalos atlyginimo net be teismo. Taigi tokio draudimo neturėtų būti ir materialinėms subjektinėms teisėms ginti skirtame administraciniame procese. Ketvirta, kai kurios viešojo administravimo sritys priskiriamos sritys itin jautrios socialiniu požiūriu, todėl jose ypač svarbu siekti sutaikyti šalis ir užtikrinti jų santykių tęstinumą. Tai ypač pasakytina apie valstybės tarnybos teisinius santykius. Nors valstybės tarnybos santykiai pasižymi didele specifika, palyginti su darbo teisiniais santykiais [13], abiejose srityse įgyvendinamas individualaus žmogaus gebėjimas dirbti, abiejose srityse atliekama tam tikra darbo funkcija, darbas yra atlygintinas, o darbuotojas arba valstybės tarnautojas dirba paklusdamas iš anksto nustatyta tvarka. Tiek valstybės tarnybos, tiek teisiniai darbo santykiai yra tęstiniai, todėl itin svarbu ne vien formaliai išspręsti

teisinį ginčą, o realiai pašalinti socialinį konfliktą, kuris trukdo santykiams normaliai funkcionuoti. Pažymėtina, kad Valstybės tarnybos įstatymo [14] 5¹ straipsnis leidžia sudaryti kolektyvines sutartis valstybės tarnybos srityje, taigi nors minėtame įstatyme vyrauja imperatyvaus teisinio reglamentavimo metodas, susitarimo galimybė egzistuoja. Taikius susitarimus leidžia ir kitos administracinius santykius reglamentuojančios teisės normos. Štai Mokesčių administravimo įstatymo [15] 71 straipsnis numato mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo susitarimą dėl mokesčio dydžio, jei nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti. Toks susitarimas gali būti pasirašytas ir visų mokesčių ginčų nagrinėjimo etapų metu. Taikaus susitarimo galimybė, dažnai paremta mediacija, taikiniu arba derybomis, plėstina ir kitose viešojo administravimo srityse. Juolab kad ją skatina Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Rec (2001) 9 „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų“ [16]. Taikus susitarimas viešojo administravimo srityje sėkmingai taikomas ir daugelyje kitų Europos valstybių (Belgijoje, Suomijoje, Vengrijoje, Vokietijoje, Italijoje, Ispanijoje ir kt.) [17, p. 107–109].

2.3.3.2. Šiame straipsnyje plačiau neapartinėsime taikos sutarties pranašumų, palyginti su ginčo baigtimi teismo sprendimu (efektyvumas, ekonomiškumas, spartumas, ne tik teisinės, bet ir socialinės taikos atkūrimas ir kt.). Galima tik atkreipti dėmesį, kad taikos sutarties pranašumus administraciniame procese papildomai sustiprina keletas argumentų. Minėta, kad administraciniai teismai nevertina ginčijamo administracinio akto politinio, ekonominio ar kitokio tikslingumo, o tiria tik jo teisėtumą (ABTĮ 3 str. 2 d.). Tuo tarpu sudarydamas taikos sutartį viešojo administravimo subjektas gali įgyvendinti savo įgaliojimus ir dar kartą įvertinti savo veiksmus tikslingumo požiūriu. Be to, pasitaiko, kai pareiškėjai administraciniame procese nėra iš esmės nepatenkinti skundžiamu administraciniu aktu, o tiesiog siekia, kad jų teisės būtų įgyvendintos dar palankesniu jiems būdu. Viešojo administravimo subjektai taip pat gali būti pasirėngę daryti nuolaidas, nes administracinis sprendimas gali priklausyti nuo jų diskrecijos įgyvendinimo (pvz., kokia apimtimi mokesstinė nepriemoka bus pripažinta beviltiška, kuriam laikui išduodamas licencijos galiojimas ir pan.). Tokiu atveju institucijos, nebūdamos iki galo įsitikinusios jų administracinio akto teisėtumu, galėtų išsipareigoti klausimą svarstyti iš naujo ir taip išvengti galimo šio akto panaikinimo teismine tvarka. Be to, baigdamas bylą taikos sutartimi šalys galėtų susitarti ir dėl bylinėjimosi išlaidų atlyginimo. Taigi viešojo administravimo subjektai, veikiantys visų mokesčių mokėtojų lėšomis, galėtų išvengti pareigos atlyginti pareiškėjo turėtas bylinėjimosi išlaidas, kurių atsirastų, jei byla pralaimėtų.

2.3.3.3. Bendradarbiaudamas su šalimis ir matydamas taikos sutarties galimybę teismas turėtų imtis priemonių šalims sutaikyti. Pirmininkaujantysis turėtų išaiškinti šalims taikos sutarties prasmę, teises pasekmes ir tokio pasirinkimo pranašumus bei trūkumus.

Teismui taip pat tektų pareiga kontroliuoti taikos sutarties turinį, t. y. ar klausimas, dėl kurios susitariama, priklauso susitarimą sudarančio viešojo administravimo subjekto kompetencijai, ar susitarimas neprieštarauja įstatymų normoms, ar juo nepažeidžiamos kitų asmenų teisės bei viešasis interesas. Vis dėlto taikos sutarties institutas bus iš anksto pasmerktas, jeigu teismo procese vyraus ne bendradarbiavimo, o priešpriešos dvasia. Taikos sutarties sudarymas reikalauja ypač geranoriško tiek viešojo administravimo subjektų, tiek privačių asmenų požiūrio ir pasirengimo kompromisams. Todėl teismui teks ypatingas uždavinys užtikrinti, kad teismo procesas netaptų bėkompromisės kovos arena ir skatinti bylos šalių tarpusavio bendradarbiavimą bei jų bendradarbiavimą su teismu.

2.4. Svarstylini ir kiti, daugiau su proceso išorine forma, o ne su turiniu susiję administracinio proceso pakeitimai. Manytume, laikas permąstyti ganėtinai archaiškai atrodančią procesinę nuostatą, pagal kurią visi proceso dalyviai į administracinį teismą kreipiasi ir parodymus bei paaiškinimus duoda stovėdami (ABTĮ 82 str. 1 d.). Toks teisinis reglamentavimas buvo visiškai suprantamas, kai teismo procesais siekta parodyti visagalės valstybės dominavimą jos piliečių atžvilgiu bei pabrėžti „didelio teismo“ ir „mažo piliečio“ skirtumus. Tačiau šiandieninėmis sąlygomis vargu ar toks priversninis išorinės pagarbos reikalavimas būtų pakankamai pagrįstas. Pareigos kreiptis į teismą tik stovint nėra ir kai kurių kitų valstybių (Vokietijos, Šveicarijos, Austrijos) teisės aktuose, o tai reiškia teismo priartinimo prie žmogaus ir bendradarbiavimo siekiant bendro tikslo idėją. Manytume, kad reikalavimas kreiptis į teismą tik stovint nėra pragmatiškas, rodo, kad procesas yra be reikalo formalizuotas ir komplikuoja paties teismo posėdžio eigą (dažni stojimai kelia triukšmą ir trukdo susikaupti tiek pačioms šalims, tiek ir teismui). Ir toliau galėtų būti taikomas reikalavimas stovint išklausyti skelbiamą teismo sprendimą, nes teismo sprendimas priimamas ir paskelbiamas Lietuvos Respublikos vardu (ABTĮ 85 str. 6 d.), vadinasi, atsistojant rodoma pagarba ne bylą nagrinėjantiems teisėjams, o valstybei kaip įgaliotimus vykdyti teisingumą suteikusiam dariniui. Tokią pagarbą rodo ir patys teisėjai, kurie sprendimą taip pat skelbia stovėdami.

Neabejotina, kad siekiant įgyvendinti aptartą bendradarbiavimo administraciniame procese idėją teks laužyti susidariusius stereotipus. Tai pareikalautų keisti tiek teisėjų, tiek byloje dalyvaujančių asmenų procesinę elgseną. Tačiau norėtusi tikėti, kad teisinių, informavimo, mokymo ir kitų priemonių visuma bus rezultatyvi, ir tai prisidės prie teismo procesų bei viešojo administravimo procedūrų efektyvumo didinimo ir mažiau konfliktiškos visuomenės kūrimo.

IŠVADOS

1. Aktyvų teismo vaidmenį administraciniame procese lemia padidėjęs viešasis interesas teisingu tokių bylų išnagrinėjimu. Tačiau dėl neišsamesnio teisinio reglamentavimo galiojančiame Administracinių bylų teisenos

įstatyme nėra aiškios teismo aktyvumo ribos. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika orientuoja teismus rinkti įrodymus savo iniciatyva ir aiškintis faktines aplinkybes, kuriomis šalys nesirėmė, jeigu žinomų aplinkybių visuma suponuoja teisiškai reikšmingų neatskleistų aplinkybių ir įrodymų egzistavimą.

2. Priėmus naująjį Administracinio proceso kodeksą turėtų išlikti aktyvus teisėjo vaidmuo administraciniame procese, o į teismo ir byloje dalyvaujančių asmenų santykį siūloma įvesti per bendradarbiavimo priemonę. Teismas ir šalys, bendrai veikdami, turėtų imtis priemonių, kad būtų tinkamai ir greitai nustatytos esminės bylai reikšmingos aplinkybės ir išspręstas ginčas.

3. Teismo ir šalių bendradarbiavimas galėtų būti įgyvendintas nustačius teismo pareigą su šalimis aptarti visus esminius bylos nagrinėjimo metu kylančius faktinius ir teisinius klausimus uždraudžiant priimti netikėtus sprendimus, imantis priemonių šalims sutaisyti atsikant nereikalingų išorinių procesinių formalumų bei kitais būdais.

4. Taikos sutarties instituto nebuvimas laikytinas dideliu galiojančio Administracinių bylų teisenos įstatymo trūkumu. Šis institutas turi didelių pranašumų, palyginti su ginčo išsprendimu teismo sprendimu, ir galėtų būti sėkmingai taikomas ne vien privatinės teisės srityje, bet ir viešojo administravimo srityje kylantiems konfliktams spręsti.

LITERATŪRA

1. **Zuckerman A. A. S.** Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure / Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure. Ed. by Adrian A. S. Zuckerman. – New York: Oxford University Press, 1999.
2. **Lietuvos Respublikos** administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 85–2566.
3. **Haase K. D.** Gutachten zu den Leitlinien der Arbeitsgruppe für die Erarbeitung des Entwurfs des Litauischen Verfassungsgesetzbuchs. Erstattet im Auftrag der Deutschen Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit e.V. Köln, 2005.
4. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2005 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹–203–2005 *Kauno krašto pramoninkų ir darbdavių asociacija ir kt. v. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija*, kat. 25.
5. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2005 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I¹–04–05 *Vilniaus apygardos teismas v. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija*, kat. 17.1.
6. **Brandt J., Sachs M.** Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. 2., überarbeitete Auflage. – Düsseldorf, 2003.
7. **Lorenz D.** Verwaltungsprozeßrecht. Springer. – Konstanz, 1999.
8. **Administracinė** justicija Lietuvoje. Vertinimas / Parengė D. A. Bilak. Jungtinių Tautų vystymo programa. – Vilnius, 2003.
9. **Verwaltungsgerichtsordnung.** 25. Auflage. 1997. Beck-Texte im dtv.

10. **Kopp F. O., Schenke W. R.** Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 14., neubearbeitete Auflage. – München: Verlag C. H. Beck, 2005.
11. **BverfG 86**, 144; Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1991.
12. **Lietuvos Respublikos** žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 56-2228.
13. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 181-6708.
14. **Lietuvos Respublikos** valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 66-2130.
15. **Lietuvos Respublikos** mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 63-2243.
16. **Rec(2001)9 / 05 September 2001** on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_en.asp#P38_1190
17. **Alternatives to Litigation between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration.** Multilateral conference Lisbon (Portugal), 31 May – 2 June 1999. Council of Europe Publishing.

NATIONAL LEGAL DISCOURSE FOR ADMINISTRATIVE PROCESS

Assoc. Prof. Dr. Virgilijus Valančius
Dr. Rimvydas Norkus
 Mykolas Romeris University

S u m m a r y

The article is intended for discussing some of the problems, which exist in the present Lithuanian administrative process and for suggesting possible solutions of such problems. The main attention is paid to the role of the judge as the central figure of the process in which administrative cases are heard. Whereas the applicable Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania does not provide an an-

swer to such important questions as the possibility for the judge to overstep the boundaries of the complaint or to base a judgment on circumstances, which had not been indicated by the parties, etc., the Lithuanian judicial practice of solving such problems is discussed. A conclusion based on the practice of the Supreme Administrative Court of Lithuania is made in the article that Lithuanian administrative court judges must take up a more active role in the proceedings and should not restrict themselves solely to the functions of an assessor of the arguments and proof presented to him or her. However, an active role of the judge by no means should constitute his or her duty to raise versions and prove or disprove them in order to determine whether certain additional circumstances, which had not been indicated by the parties, and which might have an impact on the question of the legality of the contested administrative act, exist, if the entirety of the circumstances, which had been indicated, does not presuppose such a possibility. The reasons predetermining the activeness of the court and the scope of such activeness, the relation between the judge and the parties participating in the case is discussed, as well as the apportionment of their rights and duties.

In the context of the reforms of the administrative procedure, the article raises an idea of the principle of cooperation between the judge and the parties. Possibilities of the manifestation of the said principle are analyzed. Firstly, the duty for the judge not only to examine the evidence, but also to deliberate upon the factual and legal aspects of the case with the parties is discussed. Further, a prohibition of procedural surprises, meaning a prohibition to base a judgment on circumstances, which a party patently did not pay attention to, and which the parties were not given the possibility to comment on, is analyzed. Finally, a possibility of the establishment of the institute of amicable (friendly) agreement in the Lithuanian administrative process, the courses of application of such an institute, as well as the duty of the judge to promote friendly settlements of disputes are discussed in the article. A conclusion is made that the principle of cooperation between the judge and the parties would contribute towards the amplification of the effectiveness of the judicial proceedings, the procedures of public administration, and also towards ensuring less conflict in the society.

Keywords: administrative process, role of the judge, principle of cooperation